

ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547¹

ดลัด รัตนพรหม²

กรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) เป็นหน่วยงานของรัฐ ภายใต้สังกัดของกระทรวงยุติธรรม มีอำนาจหน้าที่เพื่อป้องกันปราบปรามและควบคุมอาชญากรรมที่มีผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อเศรษฐกิจ สังคม ความมั่นคงและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งก่อตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 สืบเนื่องจากรัฐเห็นว่ารูปแบบของอาชญากรรมในปัจจุบันพัฒนาตัวเองจากการใช้ความรุนแรงกระทำต่อกันมาเป็นการกระทำทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและเทคโนโลยี ส่งผลทำให้การสืบสวนสอบสวนตามระบบเดิมอาจจะไม่เหมาะสม โดยมีหน้าที่รับผิดชอบคดีซับซ้อนตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2551) ซึ่งมีคณะกรรมการคดีพิเศษ หรือ กคพ. เป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดว่าคดีประเภทใดบ้างที่ดีเอสไอมีอำนาจรับผิดชอบได้ ทั้งยังมีอำนาจพิเศษในการดักฟังทางโทรศัพท์และทางอิเล็กทรอนิกส์ต่าง ๆ ได้ ตามที่ได้รับอนุญาตจากอธิบดี ผู้พิพากษาศาลอาญา เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษ ทั้งนี้เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดอาญาในคดีพิเศษเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพตามวัตถุประสงค์ให้มากที่สุด แต่อย่างไรก็ตาม กลับพบว่า กฎหมายมีช่องโหว่ของกฎหมายอยู่บางประการที่ทำให้ผู้มีอำนาจสามารถใช้อำนาจนั้นในทางที่มิชอบ ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงได้ทำการศึกษาเพิ่มเติมถึงประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคดีพิเศษ ตามมาตรา 21

คณะกรรมการคดีพิเศษ หรือ “กคพ.” ซึ่งเป็นเป็นบุคลากรในภาครัฐหรือแต่งตั้งโดยภาครัฐ โดยกฎหมายกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 10 อันเกี่ยวเนื่องกับการกำหนดคดีตามมาตรา 21 ดังนั้น ซึ่งกฎหมายให้อำนาจในการเสนอแนะให้ความคิดทางอาญาที่มีลักษณะตามมาตรา 21 (1) (ก)-(จ) เป็นคดีพิเศษซึ่งต้องผ่านขั้นตอนการเสนอผ่านคณะรัฐมนตรีและประกาศเป็นกฎกระทรวง ตามมาตรา 21 (1) และยังมีอำนาจตามมาตรา 21 (2) ในการใช้ดุลพินิจในรูปแบบของการลงมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ในการกำหนดให้คดีความผิดทางอาญาอื่นนอกจากที่กำหนดไว้ตามมาตรา 21 (1) เป็นคดีพิเศษ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ในการกำหนดให้คดีความผิดทางอาญาใดเป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 เป็นอำนาจที่มีบทบาทสำคัญในการจะกำหนดว่า คดีใด เป็นคดีที่สามารถอยู่ในอำนาจ

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร. มลลิกา พินิจจันทร์ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร. ถวิลหา ตันศิริ และ รองศาสตราจารย์กำธร กำประเสริฐ

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดสงขลา) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

การสืบสวนและสอบสวนตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 นี้ได้หรือไม่ ซึ่งการให้คณะกรรมการสอบสวนคดีพิเศษ (กคพ.) โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นรองประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง ซึ่งเป็นข้าราชการฝ่ายการเมือง มีอำนาจตามมาตรา 21 นั้น อาจเป็นช่องทางที่ทำให้เกิดการแทรกแซงการทำงานหรือการดำเนินคดีหรือการดำเนินงานในการสืบสวนสอบสวน และอาจเป็นที่เคลือบแคลงสงสัยไปในทางทุจริต กับทั้งขัดกับวัตถุประสงค์ของการสอบสวนคดีพิเศษ ดังนั้น ในการกำหนดบุคคลซึ่งเข้ามาเป็นคณะกรรมการคดีพิเศษ (กคพ.) จึงไม่สมควรที่จะมีบุคคลทางสายการเมืองเข้าร่วมพิจารณาตามมาตรา 21

ประเด็นที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับการได้มาซึ่งพยานหลักฐานจากการดักฟังและการได้มาซึ่งข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ในคดีพิเศษ ตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ตามมาตรา 25

การแสวงหาพยานหลักฐาน เป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญอันส่งผลให้เกิดความกระจ่างแจ้งแห่งคดี แต่การได้มาซึ่งพยานหลักฐานในแต่ละคดีย่อมมีความแตกต่างกันตามรูปคดี และความยากของคดี ยิ่งปัจจุบันเทคโนโลยีมีความก้าวหน้าไปมาก การนำเอาวิทยาการด้านเทคโนโลยีนี้มาใช้ในการแสวงหาพยานหลักฐานจะทำให้เกิดความยุติธรรมเกิดขึ้นได้สูงขึ้น แต่ทั้งนี้ตามมาตรา 25 กฎหมายกำหนดให้หลักฐานที่ได้มาจากการดักฟังและการได้มาซึ่งข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์นั้น สามารถนำมาใช้เพื่อประโยชน์ในชั้นศาล โดยศาลเห็นว่า เป็นข้อมูลที่สามารถรับฟังได้เสมอ แต่หากจะทำการดักฟังนั้นจำเป็นต้องมีการขออนุญาตก่อนถึงจะทำได้ และไม่สามารถกระทำการบันทึกข้อมูลได้ทันทีเมื่อเจอพยานหลักฐานแบบซึ่งหน้า

ดังนั้น การที่บทบัญญัติ ตามมาตรา 25 นี้ ไม่ได้มีการกำหนดมาตรการอันเกี่ยวกับการดำเนินการของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนไว้ หากเกิดเหตุซึ่งหน้า หรือเหตุอื่นใดที่ไม่อาจขออนุมัติก่อนได้ และข้อมูลนั้นมีความสำคัญ อันเกี่ยวกับคดีเป็นอย่างยิ่ง เพื่อพิสูจน์ความผิด และมีเหตุความจำเป็นในการควบคุมอาชญากรรม แม้ว่าจะเป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็น การกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชน กฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบ ไว้เพียงแต่การดักฟังและหาข้อมูลเพื่อจำเป็นในการสืบหาพยานในกรณีเป็นที่สงสัยในการกระทำความผิด แต่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ไม่สามารถนำเอาพยานหลักฐานนั้นได้ เนื่องจากไม่มีอำนาจในการกระทำแบบทันที การกำหนดให้มีการบันทึกการดักฟังขณะที่เจอเหตุการณ์ซึ่งหน้าได้ แล้วค่อยทำหนังสือขออนุญาตพร้อมทั้งชี้แจงเหตุผลภายหลัง พยานหลักฐานนั้นอาจทำให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้เสียหายได้

ประเด็นที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดโทษ ตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ตามมาตรา 39

การกำหนดโทษ เป็นการป้องปรามไม่ให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดกระทำความผิด หรืออีกนัยหนึ่งก็เพื่อไม่ให้ผู้กระทำความผิดกระทำผิดซ้ำ ซึ่งตามมาตรา 39 ซึ่งกำหนดโทษผู้ที่ฝ่าฝืนที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารอันได้มาเนื่องจากการดำเนินการ ตามมาตรา 25 โดยไม่ได้รับอนุญาต ระวังโทษจำคุกตั้งแต่ 3 ปี ถึง 5 ปี หรือปรับตั้งแต่ 60,000 บาท ถึง 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ จากบทบัญญัติการกำหนดโทษดังกล่าวเป็นเพียง

การกำหนดโทษในลักษณะความผิดทั่วไป ซึ่งไม่เหมาะสมกับผลกระทบต่อเจ้าของข้อมูลข่าวสารที่อาจขึ้นในอนาคต หากการเปิดเผยข้อมูลนั้น มีลักษณะที่เป็นข้อมูลส่วนตัวที่เป็นเรื่องสำคัญยิ่งของผู้ถูกเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ไม่สามารถเปิดเผยได้ หรือเปิดเผยไปแล้วบุคคลดังกล่าวจะได้รับผลกระทบกระเทือนถึงสิทธิใด ๆ กับทั้งหากภายหลังการสอบสวนบุคคลดังกล่าวนั้น ไม่มีความผิดดังที่ถูกตั้งข้อกล่าวหาไว้ หรือการเปิดเผยข้อมูลนั้นได้กระทำโดยมีเจตนาทุจริต ดังนั้น การที่กฎหมายบทกำหนดโทษไว้เช่นนี้ เป็นการกำหนดโทษที่ไม่เหมาะสมและได้สัดส่วนกับความผิด ดังนั้น หากจำเป็นต้องมีการเปิดเผยข้อมูลอันได้มาตามมาตรา 25 นั้น ผู้เปิดเผยข้อมูลสมควรต้องขออนุญาตเจ้าของข้อมูลเพื่อทำการเปิดเผยก่อน หรือต้องมีการแจ้งให้เจ้าของข้อมูลถึงเหตุที่ต้องเปิดเผยข้อมูลนั้นอย่างชัดเจน

จากการศึกษาปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ทั้ง 3 ประเด็นปัญหาข้างต้น ผู้ศึกษาขอเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคดีพิเศษ ตามมาตรา 21

เห็นควรให้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตรา 21

มาตรา 21 บัญญัติว่า “คดีพิเศษที่จะต้องดำเนินการสืบสวนและสอบสวนตามพระราชบัญญัตินี้ ได้แก่คดีความผิดทางอาญาดังต่อไปนี้

(1) คดีความผิดทางอาญาตามกฎหมายที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ นี้ และที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยคดีความผิดทางอาญาตามกฎหมายดังกล่าว จะต้องมียกย่องอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(ก) คดีความผิดทางอาญาที่มีความซับซ้อน จำเป็นต้องใช้วิธีการสืบสวน สอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานเป็นพิเศษ

(ข) คดีความผิดทางอาญาที่มีหรืออาจมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือระบบเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

(ค) คดีความผิดทางอาญาที่มีลักษณะเป็นการกระทำความผิดข้ามชาติที่สำคัญหรือเป็นการกระทำขององค์กรอาชญากรรม

(ง) คดีความผิดทางอาญาที่มีผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญเป็นตัวการผู้ใช้หรือผู้สนับสนุน

(จ) คดีความผิดทางอาญาที่มีพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ซึ่งมิใช่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือเจ้าหน้าที่คดีพิเศษเป็นผู้ต้องสงสัยเมื่อมีหลักฐานตามสมควรว่าน่าจะได้กระทำความผิดอาญาหรือเป็นผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ต้องหา

ทั้งนี้ ตามรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดที่คณะกรรมการพนักงานสอบสวนคดีพิเศษกำหนด

(2) คดีความผิดทางอาญาอื่นนอกจาก (1) ให้คณะกรรมการพนักงานสอบสวนคดีพิเศษพิจารณา กำหนด

วรรคสอง ในคดีที่มีการกระทำอันเป็นกรรมเดียวผิดต่อกฎหมายหลายบท และบทใดบทหนึ่งจะต้องดำเนินการโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัตินี้ หรือคดีที่มีการกระทำความผิดหลายเรื่องต่อเนื่องหรือเกี่ยวพันกัน และความผิดเรื่องใดเรื่องหนึ่งจะต้องดำเนินการโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจสืบสวน สอบสวนสำหรับความผิดบทอื่นหรือเรื่องอื่นด้วย และให้ถือว่าคดีดังกล่าวเป็นคดีพิเศษ

วรรคสาม บรรดาคดีใดที่ได้ทำการสอบสวนเสร็จแล้วโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ให้ถือว่า การสอบสวนนั้นเป็นการสอบสวนในคดีพิเศษตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว

วรรคสี่ บทบัญญัติในมาตรานี้ให้ใช้บังคับกับบุคคลที่เป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนการกระทำความผิดด้วย

วรรคห้า ในกรณีที่มีข้อโต้แย้งหรือข้อสงสัยว่าการกระทำความผิดใดเป็นคดีพิเศษตามที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่ง (1) หรือไม่ ให้คณะกรรมการพนักงานสอบสวนคดีพิเศษเป็นผู้ชี้ขาด”

2. ปัญหาเกี่ยวกับการได้มาซึ่งพยานหลักฐานจากการดักฟังและการได้มาซึ่งข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ในคดีพิเศษ ตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ตามมาตรา 25

เห็นควรให้มีการเพิ่มบทบัญญัติในมาตรา 25 วรรคหก เป็น

“ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นเร่งด่วน อันควรเชื่อได้ว่า เอกสารหรือข้อมูลข่าวสารอื่นใดซึ่งส่งทางไปรษณีย์ โทรเลข โทรศัพท์ โทรสาร คอมพิวเตอร์ เครื่องมือ หรืออุปกรณ์ในการสื่อสาร สื่ออิเล็กทรอนิกส์หรือสื่อทางเทคโนโลยีสารสนเทศใด ถูกใช้หรืออาจถูกใช้เพื่อประโยชน์ในการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษ ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ กระทำการนั้นไปก่อนได้โดยไม่ต้องรับอนุมัติจากอธิบดีเป็นหนังสือเป็นสำคัญ หากกระทำการดังกล่าวแล้วเสร็จให้รีบแจ้งคำขออนุมัติต่ออธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญาโดยเร็ว ทั้งนี้ เพื่อมีคำสั่งอนุญาตให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสารดังกล่าวก็ได้”

3. ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดโทษ ตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ตามมาตรา 39

เห็นควรให้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตรา 39

“มาตรา 39 บัญญัติว่า ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 26 ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สามปีถึงห้าปี หรือปรับตั้งแต่หกหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

วรรคสอง ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง เป็นการกระทำโดยเจตนาทุจริต เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงสองแสนห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

วรรคสาม ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสองเป็นการกระทำโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ พนักงานอัยการ หรืออัยการทหารที่เข้าร่วมสอบสวนหรือเข้าร่วมปฏิบัติหน้าที่ตาม มาตรา 32 หรือผู้ที่เข้าร่วมปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 22/1 หรือตามมาตรา 25 ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษเป็นสามเท่าของโทษที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง”

เอกสารอ้างอิง

- กรมสอบสวนคดีพิเศษ. 12 ปี แห่งความเชื่อมั่นต่อกรมสอบสวนคดีพิเศษ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์
อรุณการพิมพ์, 2557.
- คณิต ฌ นกร. กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2549.
- นพพร โพธิ์รังสิยากร. การใช้ดุลพินิจของศาลในการลงโทษ. กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย, 2524.
- ประธาน วัฒนวาณิชย์. “ระบบความยุติธรรมทางอาญา: แนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมอาชญากรรมและ
กระบวนการนิติธรรม.” วารสารนิติศาสตร์ 9, 2 (2520): 151-152.
- ภัทรวรรณ อุซพงษ์อมร และ อารีรัตน์ โกสสิทธิ์. “การตรวจสอบกฎที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยศาล
ปกครองตามหลักความได้สัดส่วน.” วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย 7, 2 (พฤษภาคม-
สิงหาคม 2558): 182-183.
- วรพจน์ วิสสุตพิชญ์. “การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ.” วารสารกฎหมายปกครอง
8 (2532): 37-38.
- พัชรภรณ์ กองอุบล. โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ
พ.ศ. 2547 กรณีการสอบสวนร่วมหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับอัยการ. กรุงเทพมหานคร: คณะ
นิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557.
- พิทยา คำแหงพล. “มาตรการทางกฎหมายในการเข้าถึงและได้มาซึ่งข้อมูลการสื่อสาร ของประชาชน: ศึกษา
ตามร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม ประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
.....” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยศรีปทุม, 2561.